

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

**«ОРЛОВСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ МИНИСТЕРСТВА
ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**



ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

**Орел
ОрЮИ МВД России
2008**

УДК 34 С 33.1
ББК 67.99 (2) 116.1
Г72

Рецензенты:

- *Мышляев Н.П.*, д.ю.н., профессор (Всероссийская государственная налоговая академия)
- *Калюжный Ю.Н.*, к.ю.н. (Орловский юридический институт МВД России)

Сидорова, М.В.

Г72 **Государственная служба: учебное пособие** / М.В. Сидорова. – Орел: Орловский юридический институт МВД России, 2008. 59 с.

В данном учебном пособии в доступной форме изложены некоторые вопросы, отражающие организационно-правовые основы деятельности государственной службы. Материал излагается с учетом анализа происходящих изменений в законодательстве.

Учебное пособие предназначено для курсантов, слушателей, студентов и преподавателей, рассчитан на помощь не только в самостоятельном изучении обучаемыми но и в преподавании ряда дисциплин.

Обсужден и одобрен на заседании кафедры административного и конституционного права «23» апреля 2008 г. (протокол № 8)

УДК 34 С 33.1
ББК 67.99 (2)116.1

СОДЕРЖАНИЕ:

Введение

1. Понятие и функции института государственной службы.

2. Система государственной службы Российской Федерации.

3. Правовой статус государственного служащего.

3.1. Основные и дополнительные гарантии, предоставляемые государственным служащим.

3.2. Льготы и социальные гарантии, предоставляемые государственным служащим.

4. Порядок прохождения государственной службы.

Заключение

Литература

Введение

Государственная служба – это один из главных институтов государства. Поэтому знания различных аспектов её построения и функционирования необходимы широкому кругу образованных людей, не только специалистам в области государственного управления, но также юристам, экономистам, политологам, представителям ряда других учебных дисциплин.

Развитию законодательства о государственной службе уделяется в настоящее время особое внимание как на федеральном, так и на региональном уровнях. Это обусловлено прежде всего теми изменениями, которые произошли и происходят в нашем обществе и государстве. Проводимые реформы привели к изменению роли и самого государственного аппарата и государственных служащих. Встала необходимость повышения эффективности функций государственного аппарата, обеспечения профессионализма государственных служащих, изучения новых аспектов и проблем государственной службы в целом. Задача законодателей, ученых, специалистов усложнена тем, что в советский период специального законодательства о государственной службе не было, а правовое положение работников государственного аппарата не отличалось от правового положения служащих других государственных и общественных учреждений, предприятий и организаций. Статус всех служащих определялся единообразно в трудовом законодательстве.

Ключевым в исполнении государстве иной должности является не только высокий профессионализм государственного служащего, но его личностные качества, гражданская позиция, высокая нравственность и умение служить своему отечеству. Поэтому, государственную службу следует рассматривать не только как управленческий социально- правовой институт, но и как духовно-нравственный, интеллектуальный генератор общества, направленный на саморазвитие его внутренних сил, интеграцию усилий его граждан в целях самореализации сущностных потребностей, интересов, в том числе духовно-культурных, экономических, политических, научно-технических и других.

В данном пособии будут рассмотрены некоторые вопросы, касающиеся организационно-правовой основы функционирования государственной службы, ее нормативно-правовое регулирование, основные принципы построения и

функционирования ее основных компонентов, таких как государственная должность и государственный служащий.

1. Понятие и функции института государственной службы

Государственная служба - не изобретение наших дней. Она имеет долгую историю.

Услугами государственной службы пользуются все современные страны, независимо от государственного устройства, формы правления, политической системы и правящего режима.

Среди множества проблем в области государственно-служебных отношений выделялась одна из них, связанная с определением понятия «*государственная служба*».

Так, по мнению некоторых ученых, под государственной службой может пониматься любая работа, выполняемая в государственных органах и отличающаяся по содержанию и форме от труда рабочих. Такой подход основывается на сочетании двух основных форм трудовой деятельности людей:

- *непосредственное создание материальных ценностей (рабочие);*
- *осуществление функций по руководству, управлению, контролю, надзору, учету (служащие).*

В последнем случае люди либо создают духовные ценности, либо реализуют функции государственных органов¹.

А.П. Алехин сводит понимание государственной службы к выполнению государственными служащими своих обязанностей в государственных организациях: в органах государственной власти, на предприятиях, в учреждениях, иных организациях. Либо государственная служба, по его мнению, состоит в выполнении государственными служащими своих обязанностей только в государственных органах².

Ю.Н. Стариков определяет государственную службу как один из видов деятельности государства по формированию кадрового потенциала государственного аппарата и правовому регулированию всех спектров работы государст-

¹ Стариков Ю.Н. Служебное право М, 1996. С. 129.

² Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. В 2 ч М., 1995. Ч.1. С.135.

венных служащих, занимающих конкретные должности в этом аппарате и реализующих функции государственных органов в целях обеспечения эффективности государственной деятельности.¹

Безусловно, каждое приведенное выше определение государственной службы представляет интерес и имеет свою научную аргументацию. Безусловно, каждое приведенное выше определение государственной службы представляет интерес и имеет свою научную аргументацию.

Необходимо отметить, что даже законодательное закрепление понятия государственной службы в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» 2003 года не сняло дискуссионности этого явления.

Тем не менее, данный закон в соответствии с Конституцией Российской Федерации определяет «правовые и организационные основы системы государственной службы Российской Федерации, в том числе системы управления государственной службой Российской Федерации».

Таким образом, в соответствии с Федеральным законом о системе государственной службы: **государственная служба Российской Федерации (далее - государственная служба) - это профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий:**

- *Российской Федерации;*
- *федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов (далее - федеральные государственные органы);*
- *субъектов Российской Федерации;*
- *органов государственной власти и иных государственных органов субъектов Российской Федерации (далее - государственные органы субъектов Российской Федерации);*
- *лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов (далее - лица, замещающие государственные должности Российской Федерации);*
- *лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституциями,*

¹ Стариков Ю.Н. Служебное право М, 1996. С. 133.

Уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации (далее - лица, замещающие государственные должности субъектов Российской Федерации).

Данное законом определение государственной службы указывает на ее сущность. Другие неотъемлемые характеристики государственной службы и, в частности, ее организации, содержатся в иных статьях, например: в статье 3 - представлены основные принципы построения и функционирования системы, государственной службы; в статьях 4-7 - понятия федеральной государственной службы, государственной гражданской службы, военной и правоохранительной службы, в статье 8 - должности государственной службы, в статье 9 - реестры должностей государственной службы и т. д.

Следует обратить внимание на то, что формула «обеспечение исполнения полномочий» Российской Федерации, т. е. государства, федеральных государственных органов, субъектов Федерации и их государственных органов) обозначает конкретное содержание самой государственной службы как вида управленческой деятельности, включающей в себя организацию исполнения, само исполнение, контроль и надзор и другие функции.

Что касается лиц, непосредственно исполняющих полномочия государственных органов, то они осуществляют такой вид государственно-властных полномочий, который федеральным законом квалифицируется как не относящийся к государственно-служебной деятельности и, следовательно, не включенный в состав государственной службы.

Таким образом, государственно-политическая деятельность по непосредственному исполнению полномочий государственных органов (как федеральных, так и региональных) лежит за пределами государственной службы.

Характеризуя государственную службу, важно понимать, что это служба не конкретным «государственным органам» или «должностным лицам», а служба государству, государственным и общественным интересам. Это профессиональная деятельность по выполнению государственных задач и функций, осуществляемая лицами, которые находятся на штатных государственных должностях в государственных органах. При этом их деятельность оплачивает-

ся из государственного бюджета - федерального или субъекта Российской Федерации.

Иначе говоря, не являются госслужащими лица, привлекаемые к обеспечению исполнения тех или иных государственных полномочий на «общественных началах» или с оплатой за счет каких-либо негосударственных средств - фирм, фондов, корпораций и других подобных спонсоров.

В то же время следует учитывать, что отнюдь не все должности, включаемые в штатное расписание тех или иных государственных органов, являются государственными должностями государственной службы. Не являются таковыми, например, должности младшего обслуживающего персонала (водители, вахтеры, гардеробщицы, уборщицы и т.п.). Лица, занимающие эти должности, не относятся к категории государственных служащих, хотя они и числятся в штатных расписаниях тех или иных органов власти и управления.

Не является государственной службой профессиональная деятельность на госпредприятиях, не имеющих властных функций. Таковой не является и работа во властных органах на должностях; не относящихся к государственным. С другой стороны, государственная служба осуществляется не только в аппаратах органов представительной и исполнительной власти, в судебных и правоохранительных органах, вооруженных силах, но и в иных государственных органах, реализующих от имени государства его цели и функции и отнесенных актами федерального законодательства и законами субъектов РФ к государственной службе.

Рассматривая **функции государственной службы**, прежде всего, следует отметить, что сама она «может пониматься в функциональном смысле, т. е. как конкретный вид государственной деятельности персонала, служебного аппарата государственных органов, деятельность административно-управленческих структур».¹

Деятельность государственных служащих проявляется (осуществляется) в следующих функциях:

1) **правоприменительная функция** - реализация полномочий регулятив-

¹ Старилов Ю.И. Курс общего административного права. В 3 т. - М.: Изд-во НОРМА (Издательская группа НОРМА - ИНФА М.). 2004. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. - С.621.

ного и распорядительного характера; осуществление государственных полномочий от имени государства либо государственного органа при исполнении служебных обязанностей;

2) **правотворческая функция** - разработка и принятие нормативных правовых актов, выдача юридически-властных предписаний для различных субъектов права в системе государственно-управленческой иерархии, издание приказов и распоряжений; их подготовка, принятие и исполнение; дача указаний и т. п.;

3) **регулирующая функция** - разработка и реализация государственной политики во всех сферах общества, реализация юрисдикционных полномочий и действий, т. е. применение мер государственного принуждения к физическим и юридическим лицам; обеспечение согласования различных интересов;

4) **организационная функция** - обеспечение практической реализации компетенции государственных органов, совершение организационных действий и материально - технических операций (проведение различного рода совещаний, оперативок, конференций, заседаний, экспертиз, проверок и т. д.);

5) **правозащитная функция** - осуществление мер по обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, соблюдению ими обязанностей перед государством; государственных и иных органов - перед гражданами.

Государственные служащие, как видим, выполняют большой объем непосредственно административно-управленческих функций, как то: государственное управление, государственно-ориентированные мероприятия, государственный контроль и надзор, государственное планирование и прогнозирование, государственный учет, государственное руководство и координация.

Таким образом, «в практическо - функциональном смысле государственная служба представляет собой основанную на законе деятельность персонала государственных органов представительной, исполнительной и судебной власти, состоящую в реализации государственной власти в различных сферах общественной жизни в целях выполнения задач и функций государства»².

Специфика института государственной службы определяется целями и

² Старилов Ю.И. Курс общего административного права. В 3 т. - М.: Изд-во НОРМА (Издательская группа НОРМА - ИНФА М.). 2004. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. - С.622.

направлениями деятельности, выражается в его функциях. Этот институт отличается двойственной направленностью своей активности. Во-первых, он призван обслуживать государство, обеспечивать исполнение полномочий его органов, проводить в жизнь законы, принятые парламентом, и политику, выработанную исполнительной властью. Во-вторых, обслуживать общество, вносить порядок и рациональную организацию в социальное пространство, обеспечивать права и свободы человека, повышать качество жизни населения. Административные учреждения должны предоставлять гражданам, социальным группам и организациям разнообразные услуги, проявлять заботу об удовлетворении их нужд и потребностей. Население оплачивает эти услуги и находится в равноправном положении с чиновниками.

Таким образом, в публично-правовых связях на смену административной системе подчинения приходят партнерские отношения между государством и гражданами. Именно это определяет общие и особенные функции государственной службы. Как элемент социальной структуры институт госслужбы выполняет связующую роль между государством и обществом, воспроизводит публично-правовые, отношения. Обладая определенной совокупностью социальных норм, этот институт стандартизирует поведение чиновников, делает его предсказуемым. Его основная функция - администрирование. Государственные служащие осуществляют прогнозирование, планирование, разработку решений, контроль, надзор и т.д., т.е. работы по осуществлению всех стадий управленческого цикла.

Исходя из основной задачи - администрирования, служащие государственных органов выполняют стратегические, социальные, защитные, материально-технические, финансовые, коммунальные, регистрационные - **общие функции**. Из общих вытекают **особенные функции** госслужбы. Их выполняют служащие государственных учреждений. Надо отличать функции государственных органов от функций государственных учреждений. Под функцией государственного органа понимается деятельность, направленная на достижение его цели, а под функцией государственного учреждения - публичная услуга. Например, государственный орган выполняет социальную функцию, а его учреждения - публичные услуги в области образования, культуры, физкультуры, здра-

вохранения, занятости и безработицы, социального обеспечения, опеки и попечительства. Государственные учреждения активно занимаются заключением и выполнением административных договоров, регистрацией малых предприятий, лицензированием и квотированием. Подобная практика позволяет государственным органам установить определенные стандарты в отдельных сферах деятельности: торговле, общественном питании, бытовом обслуживании, обучении и т. д. Расширяется работа административных структур по систематическому сбору информации для принятия государственных решений.

Для успешного выполнения внешней административной функции институт государственной службы выполняет внутренние, вспомогательные функции в отношении чиновников. Они направлены на правовое, финансовое, организационное, информационное обеспечение деятельности должностных лиц. Если не созданы условия для выполнения задач чиновников, не организовано делопроизводство, хозяйственное обслуживание, повышение квалификации и т. п., институт госслужбы не сможет исправно выполнять общие и особенные функции. В числе **вспомогательных** выделяются следующие **функции** института госслужбы:

1. Организационная функция.

Институт госслужбы осуществляет рациональный подход к построению бюрократической организации, сбалансированности должностных структур, согласованности всех ее звеньев, оптимизации управленческих процедур и технологий, упорядочению совместной деятельности чиновников.

2. Регулятивная функция.

Институт госслужбы обеспечивает регуляцию взаимоотношений между должностными лицами на основе выработанных шаблонов поведения. Каждый чиновник выполняет ролевые требования, административные предписания и знает, что ожидать от окружающих людей.

3. Интегративная функция.

Посредством правовых норм, правил и санкций институт госслужбы создает условия для сплоченности, взаимозависимости и взаимответственности людей. Имеется в виду общеобязательность государственных решений. Интегративные процессы повышают устойчивость элементов социальной структу-

ры.

4. Транслирующая функция.

В связи со сменой поколений в институте госслужбы предусмотрен механизм передачи социального и профессионального опыта, который позволяет чиновникам социализироваться, т. е. освоить его ценности, нормы и роли.

5. Коммуникативная функция.

Институт госслужбы производит информацию для служебного пользования и для внешних отношений с другими институтами. Через канал госслужбы налаживается взаимодействие государства и общества, изучается общественное мнение; корректируется государственная политика.

Наряду с официально заявленными, институт госслужбы выполняет и *латентные функции*. К скрытой функции, например, относится приобретение чиновником высокого социального статуса. Так, одним на госслужбе важно реализовать свой профессиональный интерес, а другим завязать контакты, «сделать карьеру».

В заключение отметим, что особенности понятия государственной службы, вытекающие из Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», таковы:

во-первых, это деятельность государственно-значимого характера, а именно государственная деятельность;

во-вторых, она лишь часть государственной деятельности, а именно в той ее мере, в которой она обеспечивает исполнение полномочий государственно-властного характера, присущих Российской Федерации (составным частям государства), а также лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации и ее субъектов;

в-третьих, это деятельность профессионального характера, отвечающая специальным требованиям, предъявляемым к ее субъектам, в качестве которых выступают государственные служащие.

2. Система государственной службы Российской Федерации

В основу организации государственной службы Российской Федерации положен принцип системности, согласно которому система государственной службы включает в себя виды и уровни государственной службы.

К видам госслужбы отнесены:

- 1) государственная гражданская служба;
- 2) военная служба;
- 3) правоохранительная служба.

При этом если государственная гражданская служба подразделяется на два уровня - *федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта РФ*, то военная и правоохранительная службы являются видами лишь *федеральной государственной службы*. Иными словами, субъекты РФ (республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа) вправе создавать лишь государственную гражданскую службу (рис.1).

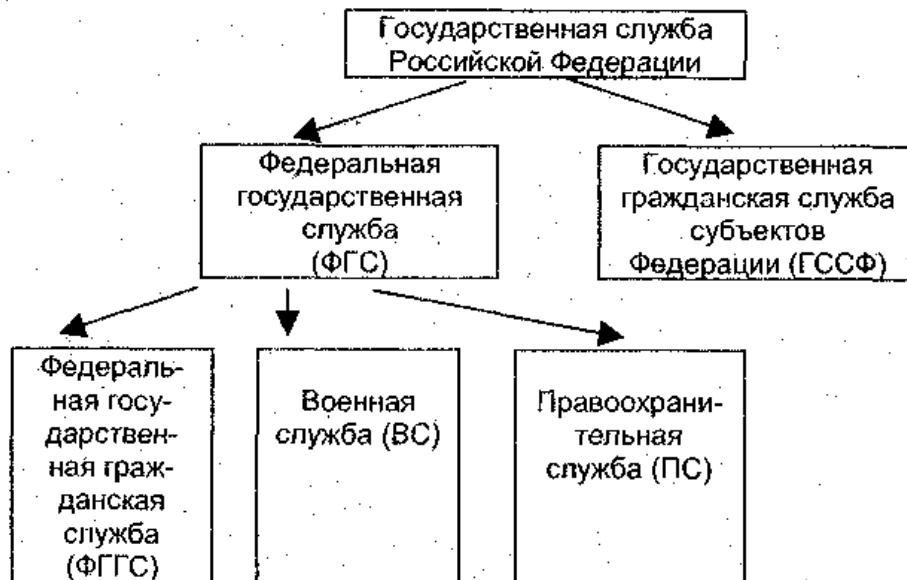


Рис.1. Виды государственной службы Российской Федерации

Федеральная государственная служба представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан по обеспечению исполнения полно-

мочий Российской Федерации, полномочий федеральных органов государственного управления, а также лиц, замещающих госдолжности Российской Федерации.

Государственная гражданская служба есть вид государственной службы, профессиональная служебная деятельность граждан на должностях гражданской госслужбы, обеспечивающих исполнение полномочий федеральных госорганов, госорганов субъектов Федерации, а также лиц, замещающих госдолжности РФ и субъектов Федерации.

Федеральная государственная гражданская служба представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях федеральной гражданской госслужбы по обеспечению исполнения полномочий федеральных госорганов и лиц, замещающих госдолжности Российской Федерации.

Государственная гражданская служба субъекта РФ есть профессиональная служебная деятельность граждан на должностях гражданской госслужбы субъекта РФ по обеспечению исполнения полномочий субъекта РФ, а также полномочий госорганов субъекта РФ и лиц, замещающих госдолжности субъекта РФ.

Правовое регулирование, организация и функционирование федеральной гражданской госслужбы находятся в ведении Российской Федерации. Правовое регулирование гражданской госслужбы субъекта РФ находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ, а ее организация и функционирование - в ведении субъекта РФ.

Как уже отмечалось выше, система госслужбы РФ включает в себя три вида. 27 мая 2003 г. Законом «О системе государственной службы Российской Федерации» к гражданской государственной службе добавились военная и правоохранительная государственные службы. Их определение как вида федеральной государственной службы начинается с момента вступления в силу, соответственно, федерального закона о внесении соответствующих изменений и дополнений в федеральные законы, регулирующие вопросы прохождения военной службы, и федерального закона о правоохранительной службе.

Военная служба представляет собой вид федеральной госслужбы, профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях в

Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства.

Закон о системе государственной службы предусматривает службу в Вооруженных Силах РФ иностранных граждан, их поступление на военную службу и ее прохождение по контракту.³

Правоохранительная служба представляет собой вид федеральной государственной службы, профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в госорганах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина.

Закон «О системе государственной службы Российской Федерации» допускает возможность создания, кроме трех вышеуказанных видов государственной службы, «других видов федеральной государственной службы» путем внесения в него «изменений и дополнений».

Между видами государственной службы организуется взаимосвязь. Она обеспечивается на основе единства системы государственной службы РФ и принципов ее построения и функционирования. Эти принципы носят конституционно-правовой характер, обеспечивающий их обязательность и соблюдение в процессе правового регулирования всех видов государственной службы.

К принципам построения и функционирования государственной службы РФ относятся:

1. *федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ;*
2. *законность;*
3. *приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты;*
4. *равный доступ граждан к государственной службе (в развитие ст. 32 Конституции РФ);*
5. *единство правовых и организационных основ государственной службы, предпола-*

³ Комментарий Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации (постатейный) / Под ред. А.Н. Козырина, 2006.

гающее законодательное закрепление единого подхода к организации госслужбы;

6. взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы;
7. открытость госслужбы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности госслужащих;
8. профессионализм и компетентность госслужащих;
9. защита госслужащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как госорганов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц.⁴

Также взаимосвязь между видами государственной службы обеспечивается посредством:

➤ соотносительности основных условий прохождения службы и размеров оплаты труда, основных государственных социальных гарантий. Прохождение госслужбы любого вида предусматривает; назначение на должность госслужбы; исполнение служебных обязанностей; конкурсное замещение вакантной должности или включение в кадровый резерв; служебный и профессиональный рост; оценку соответствия госслужащего предъявляемым квалификационным требованиям (аттестация, квалификационный экзамен); освобождение от должности госслужбы; увольнение с госслужбы. С госслужащими всех видов госслужбы заключается служебный контракт (а не трудовой договор);

➤ установления ограничений и обязательств при прохождении госслужбы РФ различных видов. Так, госслужащий любого вида госслужбы не может ее продолжать в случаях: наличия непогашенной судимости; гражданства другого государства (если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации); назначения или избрания на государственную должность и др. Обязательства госслужащего о соблюдении ограничений включаются в должностной регламент и служебный контракт госслужащего;

➤ учета стажа госслужбы РФ иных видов при исчислении стажа. Законодательством о госслужбе предусматривается возможность перехода госслужащих с госслужбы одного вида на госслужбу другого вида с включением в стаж

⁴ Доровских Ю.М. Правовые и организационные основы системы государственной службы России: о Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» // Трудовое право. -2006. - №2 (48). - С.55–59.

периодов замещения должностей других видов госслужбы. В общую продолжительность (стаж) госслужбы для установления ежемесячной надбавки к окладу денежного содержания за выслугу лет, определение продолжительности ежемесячного оплачиваемого отпуска за выслугу лет включаются периоды замещения должностей гражданской службы, воинских должностей и должностей правоохранительной службы;

➤ соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших госслужбу РФ.

Муниципальная служба⁵ не входит в систему государственной службы в силу того, что согласно ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и, соответственно, не находятся в отношениях подчиненности к ним. Однако и государственная, и муниципальная службы относятся к институтам публичной власти, к институтам публичного права. Их создание и основные функции определены актами органов государственной власти (федеральных и субъектов РФ). Наконец, как государственная, так и муниципальная службы предназначены действовать в рамках общегосударственной политики и ее основных направлений (социальной, экономической, культурной и т. д.). Поэтому новым законодательством о госслужбе (Законом «О системе государственной службы Российской Федерации» и Законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации») определяется взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы.⁶

Таким образом, что в нашей стране налицо три вида федеральной государственной службы (федеральная государственная гражданская служба, военная служба и правоохранительная служба) и один вид государственной службы субъектов Российской Федерации («государственная гражданская служба субъекта Российской Федерации»). Правовое регулирование и организация федеральной государственной гражданской службы находятся в ведении Российской Федерации. Правовое регулирование государственной гражданской служ-

⁵ Федеральный закон от 02.03.2007 №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Российская газета. – 07.03.2007.

⁶ Киселев С.Г. Государственная гражданская служба. Учебное пособие. – М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2007. - С.23-28.

бы субъекта Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а ее организация - в ведении субъекта Российской Федерации.

3. Правовой статус государственного служащего

Институт государственной службы включает в себя правовые нормы, которые устанавливают:

- 1. формирование государственно-служебного правоотношения;*
- 2. государственные должности, которые занимают служащие, осуществляющие от имени государства (а также от имени органов местного самоуправления) его функции;*
- 3. правовой статус служащего;*
- 4. прохождение службы;*
- 5. прекращение государственно-служебного отношения.*

Этому институту права соответствуют конкретные законодательные и иные нормативные акты, определяющие все основные элементы этого института. Например, федеральный Закон о системе государственной службы РФ устанавливает следующие общие институты: государственная должность; классификация государственных должностей; понятие государственного служащего и основы его правового положения; прохождение государственной службы. Включаемые в институт государственной службы институты могут быть поняты только тогда, когда четко определено их положение в структуре института государственной службы.

Поскольку действие норм, образующих правовой институт государственной службы, направлено прежде всего на установление правового статуса государственных служащих, то можно утверждать, что правовой статус государственных служащих является одним из основных компонентов правового института государственной службы. По общему определению, **правовой статус представляет собой совокупность прав и обязанностей, юридически закрепляющих положение индивида в его взаимодействии с другими людьми, обществом и государством.** «Система прав и обязанностей, - пишет

Г.В.Мальцев - сердцевиной, центром правовой сферы, и здесь лежит ключ к решению основных юридических проблем»⁷.

Таким образом, правовой статус (правовое положение) государственных служащих - это содержание государственно-служебных правоотношений, т.е. самая сущность этих правоотношений. С изменением государственно-служебных правоотношений изменяется и правовой статус государственных служащих, например: увольнение, отставка служащего, утрата российского гражданства, выход на пенсию и т.д.

Статус государственных служащих можно рассматривать и как дифференцированную и комплексную систему, которая включает в себя вертикальную и горизонтальную структуры.

Вертикальное деление состоит в разграничении:

1) *видов государственных служащих* (например, в зависимости от занимаемых государственных должностей (высшие, главные, ведущие, старшие и младшие государственные должности государственной службы или);

2) *уровней государственной службы*: федеральная, в субъектах Федерации.

Горизонтальное деление указывает на множество специальных направлений в государственной службе: архивная служба, служба безопасности, военная служба, дипломатическая и т.д.)

Правовой статус государственных служащих зависит также от условий, в которых протекает государственная служба. Поэтому особенности статуса государственных служащих могут определяться и объективно возникшей общественно-политической либо государственно-правовой ситуацией: например, введение режима чрезвычайного положения или военного положения; объявление мобилизации; другие установленные специальными законами административно- правовые режимы. В этих случаях содержание статуса государственного служащего существенным образом может изменяться; служащие могут получать дополнительные полномочия, права; для них могут устанавливаться спе-

⁷ Мальцев Г.В. Государственная служба Российской Федерации: понятийный аппарат как отражение процессов и проблем обновления. М.: Инфра-М, 2005. С. 143

циальные обязанности и особые условия прохождения службы и юридической ответственности.

Правовой статус государственных служащих определяет в первую очередь различный набор прав и обязанностей.

Правовой статус государственных служащих включает следующие составляющие:

- 1. способы замещения государственных должностей;*
- 2. нормирование и организацию труда;*
- 3. требования, предъявляемые к государственным служащим;*
- 4. права, обязанности, ограничения и запреты по должности;*
- 5. прохождение службы (аттестация, повышение по службе, присвоение квалификационного разряда, ранга, специального звания и т.п.); меры стимулирования и ответственности.*

Специфика выполняемых служащими задач и государственных функций определяет особенности правового статуса различных категорий государственных служащих. Так, для некоторых видов государственных служащих законодателем могут быть установлены особые правила прохождения государственной службы, специальные права и обязанности, ограничения по службе, порядок проведения аттестации (оценки), привлечения к дисциплинарной ответственности, возможность (или, наоборот, запрет) привлечения к уголовной и административной ответственности.

Особенности правового статуса различных категорий служащих обусловлены возложенными на них обязанностями и характером служебных полномочий, спецификой деятельности государственных органов, в которых они проходят службу.

Особый статус различных видов государственных служащих устанавливается специальными нормативными актами, например: законами РФ «О прокуратуре Российской Федерации», законом «О милиции», «Положением о службе в ОВД РФ», Федеральным законом «Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации» и др.

Таким образом, функционирование государственной службы возможно при использовании традиционных административно-правовых методов правового регулирования:

1) *установлении* определенного порядка действий - предписания к действию в соответствующих условиях и надлежащим образом, предусмотренного различными правовыми нормами (в большей мере административно-правовыми);

2) *запрещении* определенных действий. Если государственные служащие не соблюдают это положение, то законодатель устанавливает возможность применения к ним мер государственного принуждения: дисциплинарного, административного, уголовного;

3) *предоставлении* субъекту государственно-служебных отношений (государственному служащему) возможности выбора одного из установленных вариантов должностного поведения, которые предусматриваются различными правовыми нормами;

4) *предоставлении* возможности действовать (или не действовать) по своему усмотрению, т.е. совершать либо не совершать предусмотренных административно-правовой нормой действий в установленных ею условиях.

Во всех государствах, в которых законодательством установлен особый публично-правовой статус государственных служащих и создан профессиональный, специально подготовленный корпус государственных служащих, чиновники имеют соответствующие права, обязанности и ограничения, привилегии. Тем самым учреждена профессиональная бюрократия, действует система законодательства, состоящая из двух частей: одна распространена на работников государственной службы; другая регулирует отношения в сфере общих трудовых отношений служащих, которые также работают в публичных учреждениях (государственные и муниципальные органы, общины, объединения и пр.). Между этими двумя системами главное различие состоит в то, что лица, находящиеся на государственной службе, в отличие от лиц, состоящих в обычных трудовых отношениях, имеют особый публично-правовой статус и пользуются преимущественными правами (специальные обязанности, запреты, ограничения и т.д.). А второстепенное различие состоит в том, что в регулирова-

ние государственной службы включаются несколько специфических обязанностей (например, запрет на забастовки, более строгое подчинение по службе, последствия несоблюдения этих предписаний и т.д.).

Правовой статус государственных служащих с изменением условий прохождения государственной службы также изменяется.

Например, повышение по службе предоставляет служащему дополнительные полномочия, права и обязанности; устанавливаются и дополнительные запреты и ограничения по службе, особенности процедуры привлечения к дисциплинарной ответственности.

Государственный служащий России, как и всякий субъект права - гражданин Российской Федерации, имеет права, свободы и обязанности человека и гражданина, установленные Конституцией и рядом других нормативных правовых актов. Вместе с тем после издания полномочным органом или должностным лицом правового акта о назначении этого лица на конкретную должность, указанную в соответствующем перечне должностей государственной гражданской, военной, правоохранительной службы, он становится субъектом государственно-служебных отношений: наделяется особыми правами и обязанностями, на него возлагается ответственность за исполнение обязанностей, появляется возможность быть поощренным за их исполнение. При этом следует различать, во-первых, должностные права и обязанности, которые определяют полномочия по конкретной должности, и, во-вторых, общие права и обязанности, установленные для государственных гражданских служащих, военнослужащих, сотрудников правоохранительной службы независимо от замещаемых ими должностей⁸.

Должностные права и обязанности государственного служащего производны от функций и полномочий государственного органа, где он проходит службу. Это может быть должность руководителя, другого должностного лица или рядового государственного служащего.

Общими правами являются права:

⁸ Административное право /Под ред. Л.Л. Попова. М.: ЮРИСТЪ, 2005. С. 104.

1) на ознакомление с документами, определяющими его права и обязанности по занимаемой государственной должности, критерии оценки качества работы, условия продвижения по службе, а также на организационно-технические условия, которые необходимы для исполнения им должностных обязанностей;

2) на получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей;

3) на посещение в установленном порядке для исполнения должностных обязанностей предприятий, учреждений и организаций, независимо от форм собственности;

4) принимать решения и участвовать в их подготовке в соответствии с должностными обязанностями;

5) на участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной государственной должности;

6) на продвижение по службе, увеличение денежного содержания с учетом результатов и стажа его работы, уровня квалификации;

7) на ознакомление со всеми материалами своего личного дела, отзывами о своей деятельности и другими документами до того, как их внесут в личное дело, а также право на приобщение к личному делу своих объяснений;

8) на переподготовку и повышение квалификации за счет средств соответствующего бюджета;

9) на пенсионное обеспечение с учетом стажа государственной службы;

10) на проведение по требованию государственного служащего служебного расследования для опровержения сведений, порочащих его честь и достоинство;

11) на объединение в профессиональные союзы или ассоциации для защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов;

12) вносить предложения по совершенствованию государственной службы в любые инстанции.

Государственный служащий вправе обратиться в соответствующие государственные органы или в суд для разрешения споров, которые связаны с государственной службой, в том числе по вопросам⁹:

- проведения квалификационных экзаменов и аттестации, их результатов;
- содержания выданных характеристик;
- приема на государственную службу и ее прохождения;
- реализации прав государственного служащего;
- перевода на другую государственную должность;
- по вопросам наложения дисциплинарной ответственности государственного служащего;

Наряду с перечисленными правами, государственный служащий наделен и ***рядом обязанностей:***

1) государственный служащий обязан обеспечивать поддержку конституционного строя и соблюдение Конституции Российской Федерации, реализацию федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, в том числе регулирующих сферу его полномочий;

2) должен добросовестно исполнять должностные обязанности;

3) обеспечивать соблюдение и защиту прав и законных интересов граждан;

4) исполнять приказы, распоряжения и указания вышестоящих в порядке подчиненности руководителей, отданные в пределах их должностных полномочий, за исключением тех которые противоречат закону;

5) в пределах своих должностных обязанностей своевременно рассматривать обращения граждан и общественных объединений, а также предприятий, учреждений и организаций, государственных органов и органов местного самоуправления и принимать по ним решения в порядке, который установлен федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

б) соблюдать установленные в государственном органе правила внутреннего трудового распорядка, должностные инструкции, порядок работы со служебной

⁹ :Административное право / Под ред. М.Б. Смоленского. Ростов – на – Дону: «Феникс», 2005. С. 104.

информацией;

7) поддерживать уровень квалификации, достаточный для исполнения своих должностных обязанностей;

8) хранить государственную и иную охраняемую законом тайну, а также не разглашать ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей сведения, затрагивающие частную жизнь, честь и достоинство граждан.

Сама по себе государственная служба предусматривает соблюдение ряда ограничений¹⁰.

Государственный служащий не вправе:

1) заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности;

2) быть депутатом законодательного (представительного) органа Российской Федерации, законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления;

3) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц;

4) состоять членом органа управления коммерческой организации, если иное не предусмотрено федеральным законом или если в порядке, установленном федеральным законом и законами субъектов Российской Федерации, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией;

5) государственный служащий не вправе быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он состоит на государственной службе либо который непосредственно подчинен или непосредственно подконтролен ему;

6) не вправе использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое государственное имущество или служебную информацию;

7) не вправе получать гонорары за публикации и выступления в качестве государственного служащего;

¹⁰ : Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право: Учебник. 2-е изд., испр. и доп. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Сарат. гос. академия права», 2003. С.124.

8) получать от физических и юридических лиц вознаграждения (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения), связанные с исполнением должностных обязанностей, в том числе и после выхода на пенсию;

9) принимать без разрешения Президента Российской Федерации награды, почетные и специальные звания иностранных государств, международных и иностранных организаций;

10) не вправе принимать участие в забастовках;

11) использовать свое служебное положение в интересах политических партий, общественных, в том числе религиозных, объединений для пропаганды отношения к ним. В государственных органах не могут образовываться структуры политических партий, религиозных, общественных объединений, за исключением профессиональных союзов¹¹.

Порядок прохождения государственной службы предполагает пять групп должностей в этой сфере, а исходя из *объема полномочий, реализуемых по должности*, государственных служащих классифицируют на руководителей, специалистов и технических исполнителей. Такой подход во многом оказывается созвучен делению должностей гражданской службы на категории «руководители», «помощники (советники)», «специалисты» и «обеспечивающие специалисты».

Руководители — это те государственные служащие, которым предоставлено право давать указания и поручения, обязательные для исполнения другими государственными служащими. Руководители имеют в служебном подчинении других государственных служащих. В соответствии с Указом Президента РФ от 3 сентября 1997 г. № 983 «О дополнительных мерах по подготовке государственных служащих» руководящими признаны государственные должности от заместителя начальника отдела и выше. Особенностью государственной службы является то, что она построена иерархически. Существуют несколько уровней управления. Следовательно, есть и руководители различных уровней. Условно можно выделить руководителей высшего, среднего и нижнего звена. Если взять

¹¹ .: Административное право/ Под ред. М.Б. Смоленского. Ростов – на – Дону: «Феникс», 2005. С.106.

федеральное министерство, то министр и его заместители — это руководители высшего звена; руководители департаментов и их заместители — среднего звена; начальники отделов и их заместители — руководители нижнего звена. Обычно руководители ту или иную работу сами не выполняют, распределяя ее среди подчиненных. Их основное назначение — организовать работу подчиненных, нацелить их на достижение заданного результата, а также контролировать исполнение поставленной задачи. Руководители наделены представительскими полномочиями, т. е. выступают от имени государственного органа во внешних отношениях. Только руководители, как правило, высшего, реже среднего звена наделены правом подписывать документы на официальных бланках государственного органа. Также руководителям принадлежит право визирования документов, которыми подтверждается официальная позиция государственного органа по тому или иному вопросу. Так, при согласовании с федеральным министерством проекта постановления или распоряжения Правительства РФ требуется получить визу того из заместителей федерального министра, который в соответствии с имеющимся в министерстве распределением обязанностей курирует соответствующий блок вопросов.

Специалисты — это государственные служащие, которые обычно не имеют в своем подчинении других сотрудников. Они обладают специальными знаниями в той или иной области. Именно на них лежит основная нагрузка по обеспечению реализации функций государственных органов. Применяя свои специальные знания, они прорабатывают поставленные вопросы, готовят варианты их решения и предлагают эти варианты руководителям, составляют справки, проекты правовых актов. Однако принимать окончательное решение по тому или иному вопросу они не могут, так как это исключительная прерогатива руководителя. Также специалисты обычно участвуют в различного рода контрольно-надзорных мероприятиях. Они проводят ревизии финансово-хозяйственной деятельности, выездные и камеральные налоговые проверки, участвуют в работе аттестационных и аккредитационных комиссий. Круг вопросов, в решении которых они принимают участие, весьма широк. Если говорить о конкретных должностях, то, скажем, в Аппарате Правительства РФ к числу

специалистов могут быть отнесены должности советника, консультанта, специалиста-эксперта.

Исполнители — это государственные служащие, которые содействуют руководителям и специалистам в осуществлении ими их должностных полномочий. Речь идет об обеспечивающем персонале.

Технические исполнители - это те государственные служащие, которые выполняют курьерские функции, машинописные работы, включая стенографирование, занимаются делопроизводством. Следует отметить, что в штатном расписании государственных органов не предусмотрены должности курьеров или, например, машинисток, делопроизводителей Лица, исполняющие соответствующие обязанности, находятся на государственных должностях ведущих специалистов, специалистов I и II категории. Хотя технические исполнители выполняют второстепенную с точки зрения осуществления функций государственного органа деятельность, но без нее нормальная работа государственного органа невозможна. В рамках мероприятий по реформе государственной службы обсуждается вопрос выведения из числа государственных служащих технических исполнителей путем перевода их в категорию обычных наемных работников, чей статус установлен исключительно законодательством о труде¹².

В соответствии с этим действуют категории требований, каждая из которых исходит из определенной сложности выполняемых задач и, требует соответствующей подготовки (подготовительной службы) для приобретения необходимой квалификации для каждой из должностей.

В структуру института правового статуса государственного служащего входит также присвоение ему квалификационного разряда (чина). Квалификационные разряд присваиваются последовательно от более низких к более высоким в соответствии с уровнем его общего и профессионального образования, оценкой работы по последней и ранее занимаемым должностям. Квалификационный разряд дает право быть кандидатом на соответствующую должность. Их особенностью является, прежде всего, то, что они присваиваются персонально каждому государственному служащему, с учетом его личных достоинств, по

¹² Административное право России: курс лекций/ К.С. Бельский (и др.); под ред. Н.Ю. Хамаевой.- М.: ТК Велби, Изд- во Проспект, 2007. С. 70.

результатам квалификационного экзамена или аттестации. Лица, которым присвоены соответствующие квалификационные разряды, носят форменную одежду, могут иметь знаки различия, в частности, погоны. Этим внешне выражается положение человека в обществе и государстве и мера его ответственности. Чем выше квалификационный разряд, тем более государственной личностью он ощущает себя, тем более ответственно должен относиться к работе.

Квалификационные разряды подразделяются на группы соответственно тем группам, на которые делятся государственные должности государственной службы. Этим выражается неразрывность сущности квалификационного разряда с той или иной должностью, его - этого разряда - зависимость от замещаемой должности. Следовательно, квалификационные разряды указывают на соответствие государственных служащих квалификационным требованиям, предъявляемым к государственным должностям государственной службы соответствующих групп. При продвижении на более высокую должность у государственного служащего, отвечающего другим установленным требованиям, возникает право на присвоение ему квалификационного разряда (звания, класса, чина, ранга), предусмотренного для этой должности.

Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» установлено, что лицам, замещающим должности государственные должности, могут быть присвоены следующие **классные чины**:

➤ Государственным служащим, замещающим должности федеральной государственной службы высшей группы, присваиваются классные чины государственной службы – **действительный государственный советник Российской Федерации 1, 2 и 3 класса.**

➤ Государственным служащим, замещающим должности федеральной государственной службы главной группы, присваиваются классные чины государственной службы – **государственный советник Российской Федерации 1, 2 и 3 класса.**

➤ Государственным служащим, замещающим должности государственной службы ведущей группы, присваиваются классные чины государственной службы – **советник государственной службы 1, 2 и 3 класса.**

➤ Государственным служащим, замещающим должности государственной службы старшей группы, присваиваются классные чины государственной службы – **референт государственной службы 1, 2 и 3 класса**.

➤ Государственным служащим, замещающим должности государственной службы младшей группы, присваиваются классные чины государственной службы – **секретарь государственной службы 1, 2 и 3 класса**.

Классные чины государственной службы – действительный ***государственный советник Российской Федерации 1, 2 и 3 класса присваиваются Президентом Российской Федерации***.

В федеральных органах исполнительной власти классные чины федеральной государственной службы – ***государственный советник Российской Федерации 1, 2 и 3 класса присваиваются Правительством Российской Федерации***.

Для отдельных видов государственной службы в соответствии с федеральным законом вводятся другие ***виды квалификационных разрядов: воинские и специальные звания, классы, чины, дипломатические ранги***.

Порядок проведения квалификационных экзаменов, присвоения квалификационных разрядов и сохранения их при переводе на иные должности, аттестации государственных служащих устанавливается федеральным законом.

Присвоение федеральному государственному служащему квалификационного разряда производится по замещаемой им государственной должности группы на основе квалификационных требований. При этом полученный чин или дипломатический ранг сохраняется за работником и при переводе (переходе) его в другой государственный орган или на другую государственную должность. До присвоения классного чина по новому месту работы он будет получать и предусмотренные за это выплаты в рублях.

Квалификационный разряд, как правило, можно получить, сдав государственный экзамен или пройдя аттестацию. При этом соискателю потребуется продемонстрировать знания Конституции, федеральных законов и других нормативных актов применительно к роду своей работы. Но руководители ведомств в качестве поощрения сотрудников могут это сделать и без такой процедуры.

Руководитель органа в порядке поощрения без сдачи федеральным государственным служащим квалификационного экзамена или его аттестации вправе ходатайствовать о присвоении ему за особые отличия очередного квалификационного разряда действительного государственного советника Российской Федерации 1-го, 2-го или 3-го класса либо государственного советника Российской Федерации 1-го, 2-го или 3-го класса и внести соответствующее предложение в Совет по вопросам государственной службы при Президенте.

Решение о присвоении федеральному государственному служащему квалификационного разряда оформляется актом Президента или приказом либо иным актом руководителя органа. Соответствующая запись вносится в трудовую книжку и личное дело служащего.

Со дня присвоения федеральному государственному служащему квалификационного разряда ему устанавливается надбавка к должностному окладу в установленных размерах.

При прекращении федеральной государственной службы квалификационный разряд сохраняется. Вопросы, связанные с порядком присвоения и сохранения квалификационных разрядов, рассматриваются соответствующим государственным органом в пределах его полномочий или в суде.

Присвоение очередных квалификационных разрядов производится на основании результатов государственного квалификационного экзамена или аттестации. Служащий вправе и сам выступить с инициативой о присвоении ему квалификационного разряда. Но в этом случае присвоение квалификационного разряда производится по результатам государственного квалификационного экзамена, проводимого аттестационной комиссией или государственной конкурсной комиссией, но без последующего перевода федерального государственного служащего на другую должность.

В отдельных видах государственной службы служащим присваиваются специальные классные чины, ранги, специальные и персональные звания, которые соотносятся, как правило, с квалификационными разрядами (законы РФ «О прокуратуре РФ», «О милиции», «О Вооруженных силах РФ» и др).

В последнее время статус государственного служащего пополнился новыми установлениями, ранее являвшимися предметом изучения и регулирова-

ния других отраслей права и отраслевого законодательства, например трудового или финансового. Теперь законы предусматривают для государственных служащих пенсионное обеспечение, государственное страхования, денежное содержание (должностной оклад, надбавки к должностному окладу за особые условия службы, выслугу лет, классный чин и денежное поощрение по итогам службы за определенный период времени), различные льготы по налогообложению некоторым категориям государственных служащих, общую продолжительность рабочего времени, очередной и дополнительный оплачиваемый отпуск, совместительство по службе.

3.1. Основные и дополнительные гарантии, предоставляемые государственным служащим

Действующее законодательство Российской Федерации о государственной службе, регламентируя права и обязанности государственных служащих, закрепило их право на предоставление со стороны нанимателя (государства) ряда гарантий.

Важной особенностью государственных гарантий на государственной службе как элемента правового статуса государственного служащего является то, что закон подразделяет их на **основные и дополнительные**. Подобное деление юридически закрепляется впервые. Если говорить об основных гарантиях, то они являются общими статусными гарантиями для всех государственных служащих и не обусловлены ничем иным, кроме принадлежности лица к корпусу государственных служащих.

Согласно ст.52 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», для обеспечения правовой и социальной защищенности гражданских служащих, повышения мотивации эффективного исполнения ими своих должностных обязанностей, укрепления стабильности профессионального состава кадров гражданской службы и в порядке компенсации ограничений, установленных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами, гражданским служащим гарантируются:

1) равные условия оплаты труда, а также сопоставимые показатели

оценки эффективности результатов профессиональной служебной деятельности при замещении соответствующих должностей гражданской службы, если иное не установлено настоящим Федеральным законом;

2) право гражданского служащего на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания;

3) условия прохождения гражданской службы, обеспечивающие исполнение должностных обязанностей в соответствии с должностным регламентом;

4) отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков;

5) медицинское страхование гражданского служащего и членов его семьи, в том числе после выхода гражданского служащего на пенсию за выслугу лет, в соответствии с настоящим Федеральным законом и федеральным законом о медицинском страховании государственных служащих Российской Федерации;

6) обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или утраты трудоспособности в период прохождения гражданской службы либо сохранение денежного содержания при временной нетрудоспособности, а также на время прохождения медицинского обследования в специализированном учреждении здравоохранения в соответствии с федеральным законом;

7) выплаты по обязательному государственному страхованию в случаях, порядке и размерах, установленных соответственно федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

8) возмещение расходов, связанных со служебными командировками.

Компенсационные выплаты федеральным государственным служащим в пределах РФ определены в соответствии с Указом Президента РФ от 24 ноября 1995 г. №1177 «О нормах расходов для федеральных государственных служа-

щих на служебные командировки в пределах Российской Федерации».¹³

Им обеспечиваются:

а) выплата суточных в порядке и размерах, установленных законодательством РФ при командировании в пределах РФ;

б) приобретение проездного документа на все виды транспорта при следовании к месту командирования и обратно к месту постоянной федеральной государственной службы по следующим нормам:

➤ федеральным государственным служащим, замещающим высшую или главную государственную должность федеральной государственной службы, - **воздушным транспортом** - по билету I класса;

➤ **морским транспортом** - в каютах I-IV групп судов регулярных транспортных линий и линий с комплексным обслуживанием пассажиров;

➤ **речным транспортом** - в каюте I категории пассажирских водоизмещающих и скоростных судов всех линий сообщения;

➤ **железнодорожным транспортом** - в вагоне с 2-местными купе категории «СВ» скорых фирменных поездов;

➤ федеральным государственным служащим, замещающим ведущую, старшую или младшую государственную должность федеральной государственной службы, - **воздушным транспортом** - по билету делового класса (бизнес-класса);

➤ **морским транспортом** - в каюте V группы судов регулярных транспортных линий и линий с комплексным обслуживанием пассажиров;

➤ **речным транспортом** - в каюте II категории пассажирских судов; железнодорожным транспортом - в купейном вагоне скорых фирменных поездов;

➤ всем федеральным государственным служащим - **морским транспортом** - на всех видах судов транспортных скоростных линий и в каюте I категории судов паромных переправ;

➤ **автомобильным транспортом** (кроме такси) - по существующей в данной местности стоимости проезда;

¹³ Указ Президента РФ от 24.11.1995 №1177 «О нормах расходов для федеральных государственных служащих на служебные командировки в пределах Российской Федерации».

в) бронирование и наем номера в гостинице по следующим нормам: федеральным государственным служащим, замещающим высшую или главную государственную должность, - по фактическим расходам, но не более стоимости двухкомнатного номера; замещающим ведущую, старшую или младшую государственную должность федеральной государственной службы - по фактическим расходам, но не более стоимости однокомнатного (одноместного) номера.

Руководители федеральных органов государственной власти или их аппаратов, иных государственных органов, образуемых в соответствии с Конституцией РФ, могут разрешать в отдельных случаях возмещать федеральным государственным служащим, замещающим ведущую, старшую или младшую государственную должность федеральной государственной службы, расходы, произведенные ими в служебной командировке, сверх норм, установленных данным Указом, но не выше, чем это предусмотрено для федеральных государственных служащих, замещающих высшую или главную государственную должность федеральной государственной службы.¹⁴

9) возмещение расходов, связанных с переездом гражданского служащего и членов его семьи в другую местность при переводе гражданского служащего в другой государственный орган. Порядок и условия возмещения расходов гражданскому служащему устанавливаются соответственно постановлением Правительства Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации;

10) защита гражданского служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей в случаях, порядке и на условиях, установленных федеральным законом;

11) государственное пенсионное обеспечение в порядке и на условиях, установленных федеральным законом о государственном пенсионном обеспе-

¹⁴ Трудовое право. Учебник / Под ред. О.В. Смирнова. – М.: ТК Велби, Проспект, 2006. – С.385-386.

чении граждан Российской Федерации, проходивших государственную службу, и их семей.

В случае освобождения гражданского служащего от замещаемой должности в связи с избранием или назначением на государственную должность, избранием на выборную должность в органе местного самоуправления, избранием (делегированием) на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе, условия пенсионного обеспечения данного гражданского служащего устанавливаются по его выбору.¹⁵

В отличие от основных, **дополнительные государственные гарантии** предоставляются государственным служащим не просто в силу их статуса, но и с учетом других факторов:

Гражданским служащим при определенных условиях, предусмотренных Федеральным законом или иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами или иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, может предоставляться право на:

1) *профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку с сохранением на этот период замещаемой должности гражданской службы и денежного содержания;*

2) *транспортное обслуживание, обеспечиваемое в связи с исполнением должностных обязанностей, в зависимости от категории и группы замещаемой должности гражданской службы, а также компенсация за использование личного транспорта в служебных целях и возмещение расходов, связанных с его использованием, в случаях и порядке, установленных соответственно нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации;*

3) *замещение иной должности гражданской службы при реорганизации или ликвидации государственного органа либо сокращении должностей граждан-*

¹⁵ Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 №79-ФЗ (ред. от 12.04.2007 г.)

данской службы в соответствии со статьей 31 Федерального закона;

4) единовременную субсидию на приобретение жилой площади один раз за весь период гражданской службы в порядке и на условиях, устанавливаемых соответственно постановлением Правительства Российской Федерации и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации;

5) иные государственные гарантии.¹⁶

Таким образом, законодатель (ст. 53 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации») говорит о том, что дополнительные гарантии предоставляются гражданским служащим при определенных условиях. Приходится признать, что законодатель никак не конкретизировал, при каких таких «определенных условиях» гражданским служащим могут предоставляться помимо основных, дополнительные государственные гарантии.

Следует отметить, что законодатель четко определил и нормативно закрепил только цели предоставления основных государственных гарантий гражданских служащих. Таковые предоставляются для: обеспечения правовой и социальной защищенности гражданских служащих, повышения мотивации эффективного исполнения ими своих должностных обязанностей, укрепления стабильности профессионального состава кадров гражданской службы, в порядке компенсации ограничений, установленных федеральными законами.

Таким образом, гарантии, будучи неотъемлемым элементом правового статуса государственного служащего, независимо от вида государственной службы, в рамках этого статуса имеют некоторую автономию, поэтому, необходимо сформулировать понятие «государственные гарантии государственных служащих». **«Государственные гарантии государственных служащих - это прямые денежные выплаты или иные материальные блага, предоставляемые государственным служащим независимо от вида государственной службы федеральными законами либо изданными во исполнение этих федеральных законов, открытыми для доступа неограниченному кругу лиц указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Фе-**

¹⁶ Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 №79-ФЗ (ред. от 12.04.2007) .

дерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации для обеспечения их правовой и социальной защищенности, повышения мотивации эффективного исполнения ими своих должностных обязанностей, укрепления стабильности кадров государственной службы, а также компенсации налагаемых федеральными законами ограничений».

3.2. Льготы и социальные гарантии, предоставляемые государственным служащим

Конституция РФ гарантирует каждому, в том числе и государственным служащим, право на социальное обеспечение. Исходя из положений ФЗ от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации»¹⁷ можно предположить, что социальное обеспечение на государственной службе представляет собой систему, структура которой определяется структурой государственной службы РФ.

В системе социального обеспечения государственных служащих можно выделить две подсистемы: *социальное обеспечение на милитаризированной государственной службе и социальное обеспечение на гражданской государственной службе*. В свою очередь, **первая подсистема** делится на социальное обеспечение на военной службе и на правоохранительной службе, а **вторая** - на социальное обеспечение на федеральной ГГС и ГГС субъектов РФ. В социальном обеспечении на федеральной ГГС можно выделить социальное обеспечение в контролирующих органах.

Структура социального обеспечения на государственной гражданской службе вытекает из п. 5 ст. 15 Закона об ОГС, согласно которому федеральными законами и законами субъектов РФ могут быть предусмотрены иные гарантии для государственного служащего по сравнению с установленными названным законом. Аналогичные по существу нормы содержатся и в Законе о ГГС. Такие гарантии для государственных служащих субъектов РФ предусмотрены в законодательных актах многих субъектов РФ, причем разнообразие гарантий и условий их предоставления позволяет говорить о наличии особых подсистем социального обеспечения на ГГС практически в каждом из субъектов РФ.

¹⁷ Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 №58-ФЗ (ред. от 06.07.2006)

ФЗ от 20 апреля 1995 г. «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов»¹⁸, Законом РФ от 21 марта 1991 г. «О налоговых органах Российской Федерации»¹⁹ предусмотрены особые виды социального обеспечения для федеральных государственных гражданских служащих, которые проходят службу в государственных органах и осуществляют функции государственного контроля.

Система социального обеспечения на государственной службе может быть выстроена и иным способом, вытекающим из конституционного положения о том, что РФ является федеративным государством. Государственную власть в РФ осуществляют органы государственной власти РФ (президент, Федеральное собрание, правительство, суды), а государственную власть в субъектах РФ - образуемые ими органы государственной власти. Соответственно и *система социального обеспечения на государственной службе включает в себя две подсистемы: социальное обеспечение на федеральной государственной службе и социальное обеспечение на государственной службе субъектов РФ*. В свою очередь, подсистема социального обеспечения на федеральной государственной службе включает в себя три составляющие - социальное обеспечение на военной службе, на правоохранительной службе и федеральной ГГ). Подсистема социального обеспечения на региональной государственной службе фактически состоит из автономных подсистем социального обеспечения на ГГС, количество которых определяется количеством субъектов РФ.

Объединение социального обеспечения на военной и правоохранительной службе в один блок объясняется практически идентичным порядком оснований и условий такого обеспечения. Правоохранительная служба как самостоятельный вид государственной службы была выделена только с принятием ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации». Ранее в нормативных правовых актах по вопросам деятельности правоохранительных органов речь шла о службе в этих органах как о службе, приравненной к военной.

Социальное обеспечение граждан, находящихся на военной и правоохра-

¹⁸ Федеральный закон от 20.04.1995 №45-ФЗ (ред. от 22.08.2004) «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов»

¹⁹ Закон РФ от 21.03.1991 №943-1 (ред. от 27.07.2006) «О налоговых органах Российской Федерации»

нительной службе, осуществляется в соответствии со множеством законодательных и подзаконных нормативных правовых актов, значительных по объему, подробно регулирующих все вопросы, связанные с социальным обеспечением военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов и складывающихся в достаточно стройную систему, ведущую свое начало и во многом сохранившуюся с советских времен. К основным нормативным правовым актам в этой сфере следует отнести ФЗ от 27 мая 1998 г. «О статусе военнослужащих»²⁰; от 28 марта 1998 г. «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и сотрудников федеральных органов налоговой полиции»²¹; Закон РФ от 12 февраля 1993 г. «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей»²² и др.

Несмотря на то, что в названных выше законах термин «социальное обеспечение» практически не употребляется (речь, как правило, в них идет о гарантиях социальной защиты, обеспечении социальных прав военнослужащих и служащих правоохранительных органов), исходя из всеобщности конституционного права на социальное обеспечение, соотнесения социальной защиты и социального обеспечения как целого и части, можно сделать вывод о существо-

²⁰ Федеральный закон от 27.05.1998 №76-ФЗ (ред. от 24.07.2007) «О статусе военнослужащих».

²¹ Федеральный закон от 28.03.1998 № 52-ФЗ (ред. от 02.02.2006) «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и сотрудников федеральных органов налоговой полиции» // Российская газета. – 08.02.2006.

²² Закон РФ от 12.02.1993 №4468-I (ред. от 30.12.2006) «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» // Российская газета. – 10.01.2007.

вании относительно самостоятельной подсистемы социального обеспечения на военной и правоохранительной службе (хотя и со значительно отличающимися от обычных для наемных работников способами реализации прав обеспечиваемых), входящей в систему социального обеспечения на государственной службе.

Рассмотрим основные особенности социального обеспечения на военной и правоохранительной службе.

Во-первых, основным отличием социального обеспечения является отсутствие такой его формы, как обязательное социальное страхование. Выплаты по социальному обеспечению на военной и правоохранительной службе осуществляются из федерального бюджета.

Во-вторых, в случаях невозможности исполнения военнослужащими и служащими правоохранительных органов своих обязанностей в связи с заболеванием им на время болезни сохраняется денежное содержание (вместо выплаты пособия по временной нетрудоспособности).

В-третьих, для медицинского и санаторно-курортного обслуживания этой категории предусматривается функционирование специализированной системы медицинского обслуживания.

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 41), Основами законодательства РФ «Об охране здоровья граждан»²³ (ст. 1) государство гарантирует своим гражданам охрану здоровья и предоставление медицинской помощи, причём в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения - бесплатно за счёт средств бюджетов, страховых взносов и пр. Данная гарантия распространяется и на государственных служащих без каких-либо ограничений. При этом государственным служащим, проходящим службу в органах, в которых предусмотрена военная служба, либо в правоохранительных органах, медицинская помощь предоставляется бесплатно в медицинских учреждениях, входящих в систему указанных органов или в государственных либо муниципальных учре-

²³ Основы законодательства РФ «Об охране здоровья граждан» 22.07.1993 №5487-1 (ред. от 18.10.2007)

ждениях здравоохранения с возмещением расходов из федерального бюджета, осуществляемым соответствующим органом, в котором предусмотрена военная служба, либо правоохранительным органом.

Согласно ст. 16 ФЗ «О статусе военнослужащих», военнослужащие (и члены их семей) имеют право на бесплатную медицинскую помощь, бесплатное обеспечение лекарствами по рецептам врачей в медицинских учреждениях федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба. При отсутствии по месту военной службы или месту жительства военнослужащих военно-медицинских учреждений, а также в неотложных случаях медицинская помощь оказывается в учреждениях государственной или муниципальной систем здравоохранения с последующим (возмещением расходов в порядке, установленном Правительством РФ. Военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, и члены их семей во время отпуска, но не более одного раза в год, обеспечиваются санаторно-курортным лечением и организованным отдыхом в санаториях, домах отдыха, пансионатах, детских оздоровительных лагерях, на туристских базах федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба. Военнослужащие, как правило, оплачивают 25%, а члены их семей - 50% стоимости путевки. При этом военнослужащим ежегодно, независимо от приобретения путевки, выплачивается денежная компенсация на него, его супруга и каждого несовершеннолетнего ребенка. Концепцией предусмотрено сохранение медицинского обеспечения для государственных служащих, проходящих военную, правоохранительную службу, и членов их семей.

В-четвертых, имеются существенные особенности пенсионного обеспечения военнослужащих и служащих правоохранительных органов. Это прежде всего значительно более низкий по сравнению с гражданскими служащими возраст, дающий право на пенсию за выслугу лет. Согласно ст. 13 Закона РФ «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу...» правом на пенсию за выслугу лет обладают лица, имеющие на день увольнения со службы выслугу на военной службе и правоохранительной службе 20 лет и более; лица,

уволенные со службы по достижении предельного возраста пребывания на службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями и достигшие на день увольнения 45-летнего возраста, имеющие общий трудовой стаж 25 календарных лет и более, из которых не менее 12 лет шести месяцев составляет военная служба и (или) служба в названных выше органах. Бывший военнослужащий или служащий правоохранительного органа, получивший пенсию за выслугу лет, например по достижении 45 лет, вправе поступить на ГГС (предельный возраст пребывания на которой составляет 65 лет), сохраняя при этом право на получение названной выше пенсии (согласно ст. 6 таким пенсионерам выплата назначенных пенсий приостанавливается только на время службы при поступлении вновь на военную или правоохранительную службу).

В-пятых, военнослужащие и служащие правоохранительных органов пользуются системой социальных гарантий и пособий, которых федеральные государственные гражданские служащие лишены. Например, военнослужащие имеют право на проезд на безвозмездной основе железнодорожным, воздушным, водным и автомобильным транспортом к местам использования отпуска (один раз в год), на лечение и обратно (п. 1 ст. 20 ФЗ «О статусе военнослужащих»). Согласно п. 3 ст. 23 военнослужащим при увольнении с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями выплачивается единовременное пособие при общей продолжительности военной службы: менее 10 лет - в размере 5 окладов денежного содержания; от 10 до 15 лет - 10 окладов; от 15 до 20 лет - 15 окладов; 20 лет и более - 20 окладов. Этим перечень социальных гарантий и пособий далеко не исчерпан.

В отличие от военной и правоохранительной государственной службы нормативное правовое регулирование вопросов социального обеспечения федеральных государственных гражданских служащих отличается значительно меньшей проработанностью и преобладанием подзаконных нормативных правовых актов. Сказанное относится к вопросам социального обеспечения федеральных государственных гражданских служащих только как граждан, зани-

мающих должности федеральной ГГС (т.е. как граждан, чья деятельность имеет особую значимость для государства и общества и вознаграждается в особом, отличном от других категорий населения, порядке). Эта оговорка необходима постольку, поскольку общее законодательство о социальном обеспечении в полном объеме распространяется на федеральных государственных гражданских служащих (как наемных работников), в связи с чем в настоящее время следует говорить о специализированных формах социального обеспечения этой категории государственных служащих лишь как о дополнительном (а не особом, как для военнослужащих и служащих правоохранительных органов) обеспечении к общему для всех иных категорий населения порядку социального обеспечения.

Вопросы пенсионного обеспечения федеральных государственных гражданских служащих в настоящее время регулируются ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»²⁴; вопросы обязательного государственного страхования на случай причинения вреда здоровью и имуществу в связи с исполнением им должностных обязанностей для отдельных категорий федеральных государственных гражданских служащих (должностных лиц контролирующих органов) - ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» и Законом РФ «О налоговых органах Российской Федерации»; вопросы специализированного медицинского обслуживания федеральных государственных гражданских служащих и членов их семей - специальными подзаконными нормативными правовыми актами; обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или потери трудоспособности в период прохождения государственной службы осуществляется в соответствии с нормативными правовыми актами общего характера, исходя из положения государственного служащего как наемного работника.

В литературе высказываются предложения о введении такого нового вида социального страхования, как страхование по уходу одиноких пенсионеров, инвалидов и других категорий населения, нуждающихся в регулярной и систе-

²⁴ Федеральный закон от 15.12.2001 №166-ФЗ (ред. от 21.12.2006) «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 25.12.2006.

матической помощи на дому²⁵. Применительно к федеральным государственным гражданским служащим такой дополнительный вид социального обеспечения следовало бы предусмотреть, имея в виду создание службы по оказанию систематических услуг на дому, а также стационарных учреждений социального обслуживания при тех специализированных медицинских учреждениях, которые обеспечивают право федеральных государственных гражданских служащих на дополнительное медицинское и санаторно-курортное обслуживание. Одним из источников финансирования этих учреждений, наряду с ассигнованиями из федерального бюджета, могла бы стать часть пенсии за выслугу лет, получаемой бывшим государственным служащим, выразившим желание воспользоваться их услугами.²⁶

Следует согласиться с мнением В.Н. Барышева о том, что существует проблема дифференциации в уровнях денежного содержания и предоставляемых социальных гарантиях федеральных государственных служащих и государственных служащих субъектов РФ. Многие субъекты РФ устанавливают повышенные должностные оклады своим государственным служащим, значительно превышающие оклады федеральных государственных служащих сравнимой квалификации. Реальные доходы последних выше и за счет более широкого перечня социальных льгот, которых нет у федеральных государственных служащих²⁷.

Таким образом, сложилась ситуация, при которой социальное обеспечение федеральных государственных гражданских служащих осуществляется на значительно более низком уровне не только по сравнению с военнослужащими и служащими правоохранительных органов (что в некоторой мере оправдано особенностями этих видов государственной службы по сравнению со службой

²⁵ Роик В.Д. Формирование институциональной базы социального страхования - центральная задача государственной социальной политики. // Аналитический вестник Аналитического управления аппарата Совета Федерации «Актуальные вопросы развития обязательного социального страхования в Российской Федерации и его законодательное обеспечение». - 2004. №5. - С.39.

²⁶ Романов Е. Проблемы правового регулирования отдельных вопросов социального обеспечения на федеральной государственной гражданской службе // Государственная служба. - 2006. - №1. - С.9.

²⁷ Барышев В.Н. Государственная служба России: прошлое и настоящее. // Гражданин и право. - 2005. - №1.

гражданской), но и по сравнению с обеспечением государственных гражданских служащих субъектов РФ.

В заключение отметим, что порядок предоставления льгот и социальных гарантий не урегулирован Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации», положения о социальном обеспечении государственных гражданских служащих не могут быть реализованы без принятия дополнительных нормативных правовых актов. Реализация некоторых гарантий в отношении военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов ставит в неравное положение федеральных служащих.

4. Порядок прохождения государственной службы.

Прохождение службы — категория, которая в законодательстве начала применяться недавно, причем применительно к отдельным отраслям службы, например, к системе МВД, таможенным органам, военной службе. В настоящее время особые (ведомственные) правила прохождения службы закреплены по отношению к ряду других государственных органов (таможенным, прокуратуры и др.)²⁸.

Под *прохождением государственной службы* понимается система юридических факторов, вызывающих возникновение, изменение и прекращение государственно-служебных отношений. К ним относятся:

1. прием (зачисление) на государственную службу;
2. аттестация государственных служащих;
3. перемещение по службе;
4. стимулирование служебной деятельности служащих;
5. ответственность государственных служащих;
6. прекращение государственной службы.

Порядок прохождения государственной службы определяется законами и иными правовыми актами с учетом вида государственной службы, ее особенностей и категорий государственных должностей.

Прием (зачисление) на государственную службу.

²⁸ : Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право: Учебник. 2-е изд., испр. и доп. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Сарат. гос. академия права», 2003. С. 131.

Право поступления на государственную службу, как правило, имеют граждане, достигшие возраста 18 лет²⁹. Должности государственных служащих замещаются в порядке назначения, выборов, конкурса, по контракту.

Гражданин не может быть принят или продолжать находиться на государственной службе в случаях:

1) признания его недееспособным или ограниченным в дееспособности решением суда, вступившим в законную силу; осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей на государственной службе Российской Федерации, в соответствии с приговором суда, вступившим в законную силу, а также в случае наличия судимости;

2) отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну;

3) наличия заболевания, препятствующего поступлению на государственную службу или ее прохождению, подтвержденного заключением медицинского учреждения;

5) близкого родства или свойства с государственным служащим, если замещение должности государственной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

6) несоблюдения требований к служебному поведению;

7) утраты гражданства Российской Федерации;

8) наличия гражданства другого государства (государств), если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

9) представления заведомо ложных сведений при поступлении на государственную службу³⁰.

Назначение на должность производит компетентный государственный орган или должностное лицо путем издания соответствующего юридического акта (приказа и др.). С момента издания акта о назначении на должность на служащего возлагается осуществление должностных функций, обязанностей и прав. В порядке назначения замещается большинство должностей государственных служащих.

²⁹ Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ. Ст. 21.

³⁰ Административное право /Под ред. Л.Л. Попова. М.: ЮРИСТЪ, 2005. С.110.

Выборы применяются при замещении ограниченного круга государственных должностей. Например, избрание Президента Российской Федерации, президентов республик в составе России и иных должностных лиц. Суть этого способа замещения должностей состоит в выдвижении кандидатуры и акта избрания на должность.

Конкурс как способ замещения государственных должностей состоит в оценке профессиональных качеств среди подавших заявление об участии в конкурсе и избрании из них наиболее квалифицированных работников. Конкурс на замещение государственной должности проводится конкурсной комиссией в порядке, установленном актами законодательства Российской Федерации. По конкурсу замещаются некоторые категории должностей федеральных органов исполнительной власти и др.

Конкурс не проводится:

➤ при назначении на определенный срок полномочий должности гражданской службы категорий «руководители» «помощники (советники)»;

➤ при назначении на должности гражданской службы категории «руководители», назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации;

➤ при заключении срочного служебного контракта;

➤ при назначении на должность в случае перевода с другой должности государственной службы;

➤ при назначении на должность гражданина, состоявшего в кадровом резерве, сформированном на конкурсной основе.

Контрактная форма поступления на службу состоит в том, что орган (руководитель органа) заключает с гражданином в письменной форме контракт (договор, соглашение) на определенный срок. В контракте указываются условия службы, обязанности и права сторон. На основании контракта издается приказ о назначении гражданина на должность. Контрактная форма применяется, в частности, при поступлении на службу в органы внутренних дел, в Вооруженные Силы и др.

Служебный контракт может быть заключен:

- на неопределенный срок;
- на определенный срок (срочный контракт).

Срочный служебный контракт (на срок от одного года пяти лет) заключается в случае:

1. замещение отдельных должностей категории «руководители» и «помощники (советники);
2. замещения должности на период отсутствия гражданского служащего;
3. замещения должности после окончания обучения гражданином, заключившим договор на обучение;
4. замещения должности в дипломатических представительствах и консульских учреждениях Российской Федерации и иных представительствах Российской Федерации или государственных органах, находящихся за пределами Российской Федерации
5. замещение должности гражданской службы после окончания обучения гражданином, заключившим договор на обучение в образовательном учреждении профессионального образования с обязательством последующего прохождения гражданской службы;
6. замещение должности в государственном органе, образованном на определенный срок или для выполнения определенной задачи;
7. замещение должности, по которой установлен особый порядок оплаты труда;
8. в иных предусмотренных законом случаях.

С гражданским служащим, замещающим должность на основании служебного контракта, заключенного на неопределенный срок, и достигшим возраста 60 лет, указанный контракт перезаключается на срочный служебный контракт на срок от одного до пяти лет.

По достижении гражданским служащим возраста 60 лет или предельного возраста пребывания на гражданской службе по решению представителя нанимателя и с согласия гражданина с ним заключается срочный трудовой договор на замещение должности, не являющейся должностью гражданской службы, с учетом квалификации, результатов профессиональной служебной деятельности

при прохождении гражданской службы, состояния здоровья и должности гражданской службы, которую он ранее занимал.

Для гражданина, впервые назначенного на государственную должность или назначенного на должность иной группы и вида, **устанавливается испытательный срок**. Продолжительность испытательного срока зависит от занимаемой должности. Так, по Положению о федеральной государственной службе устанавливается испытательный срок от трех до шести месяцев.

Испытание не устанавливается:

1. для беременных женщин - госслужащих;
2. для граждан, окончивших обучение в образовательных учреждениях профессионального образования и впервые поступающих на госслужбу в соответствии с договором на обучение с обязательством последующего прохождения государственной службы;
3. для граждан и госслужащих при замещении должностей категорий «руководители» и «помощники (советники)», которые замещаются на определенный срок полномочий;
4. для госслужащих, назначенных на должности гражданской службы в порядке перевода в связи с реорганизацией или ликвидацией государственного органа либо сокращением должностей гражданской службы;
5. в иных случаях, предусмотренных федеральными законами.

Для ряда категорий государственных служащих вступление в должность сопровождается обязательным принесением присяги.

В некоторых видах государственной службы (федеральная государственная служба, военная служба, служба в органах внутренних дел и др.) служащим, занимающим соответствующие должности, присваиваются классные чины, воинские или специальные звания и др.

Гражданин, поступающий на службу, знакомится с **условиями службы**, под которыми понимаются факторы, призванные обеспечивать благоприятные условия для труда и социальную защиту служащего. К таким факторам относятся внутренний распорядок в органе, продолжительность рабочего времени, заработная плата, отпуск, социальное страхование, льготы, гарантии и компенсации.

Гражданин, принятый в установленном порядке на службу, приобретает статус государственного служащего и субъекта государственно-властных служебных отношений. При исполнении обязанностей и реализации предоставленных прав служащий вступает в правовые, в том числе и административно-правовые, отношения с иными субъектами права как внутри органа, где он служит, так и вне него.

Аттестация государственных служащих.

В соответствии с Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» и Положением о проведении аттестации государственных гражданских служащих, утвержденным Указом Президента от 1 февраля 2005 г., аттестации подлежат федеральные государственные служащие, замещающие в государственных органах государственные должности федеральной государственной службы.

Аттестация в самом широком значении этого слова обозначает определение квалификации; оценку знаний, способностей, достижений, успехов в работе, учебе, проведенную должностными лицами³¹ (от латинского *attestatio* - *свидетельство*).

В целях проверки деловых качеств и квалификации госслужащего путем периодической оценки знаний, опыта, навыков и способностей к выполнению служебных обязанностей по определенной специальности или должности³² проводится аттестация.

Согласно законодательства, аттестация имеет сроки проведения: **не чаще одного раза в два года, но не реже одного раза в четыре года.** У госслужащих гражданской службы аттестация проводится через определенные промежутки времени (как правило, не реже одного раза в три-четыре года). Внеочередная аттестация проводится в связи с возобновлением контракта, переводом на вышестоящую или иную должность, а также в целях присвоения разряда для оплаты труда и др.

³¹ Комлев Н. Г. Словарь иностранных слов. - М.: ЭКСМО, 2006. - С.40.

³² Государственная служба. Учебник / Под ред. Проф. В. Г. Игнатова. – М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д: Издательский центр «МарТ», 2004. – 528 с. С. 492

Аттестации не подлежат государственные служащие, замещающие должности государственной службы категорий «руководители» и «помощники», с которыми заключен срочный служебный контракт³³.

Порядок проведения аттестации регулируется нормами ряда законов такими как: Положением о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации, утвержденным Указом Президента от 1 февраля 2005 г №110, Инструкцией об организации работы по проведению аттестации сотрудников органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, утвержденной приказом ФСКН России от 7 марта 2007 г. №50, Порядком организации и проведения аттестации офицеров и прапорщиков (мичманов) Вооруженных Сил РФ, установленным Приказом Министра обороны РФ от 6 апреля 2002 г., Приказом Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 12 января 2007 г. №2 «Об организации проведения аттестации государственных гражданских служащих Федеральных судов общей юрисдикции и системы Судебного департамента», Положением о порядке проведения аттестации сотрудников таможенных органов Российской Федерации, утвержденным приказом Государственного таможенного комитета РФ от 29 октября 2003 г., и другими нормативными правовыми актами, учитывающими особенности того или иного вида государственной службы.

Аттестация осуществляется аттестационной комиссией, формируемой руководителем государственного органа. Главный итог аттестации — оценка работы служащего. При аттестации рассматриваются вопросы о соответствии или несоответствии служащего занимаемой должности, о возможности продвижения по службе, о материальном стимулировании служебной деятельности. По результатам аттестации руководитель органа принимает решение с учетом рекомендации аттестационной комиссии.

Перемещение по службе.

Законодательными и иными нормативными актами, регуливающими прохождение государственной службы, перемещение по службе производится на должность:

³³ Административное право России: курс лекций/ К.С. Бельский (и др.); под ред. Н.Ю. Хамаевой.- М.: ТК Велби, Изд- во Проспект, 2007. С. 84.

-вышестоящую — в порядке продвижения по службе с согласия работника;

-равнозначную — с согласия служащего, при необходимости замещения другой должности либо для более целесообразного использования служащего с учетом его деловых, личных качеств и профессиональной подготовки, а также по семейным обстоятельствам, состоянию здоровья или возрасту;

-нижестоящую — при сокращении штатов или занимаемой должности при невозможности перемещения на равнозначную должность, с согласия служащего; по состоянию здоровья; по личной просьбе; по служебному несоответствию — в аттестационном порядке; в дисциплинарном порядке — в связи с совершением грубого дисциплинарного проступка и др.

Прекращение государственной службы.

Государственная служба прекращается при увольнении государственного служащего, в том числе в связи с выходом на пенсию.

На государственных служащих распространяется действие законодательства о труде с особенностями, предусмотренными Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации».

Основаниями прекращения трудового договора (контракта) являются:

1. *Соглашение сторон;*
2. *Истечение срока (если договор был заключен на неопределенный срок не более пяти лет или на время выполнения определенной работы), кроме случаев, когда трудовые отношения фактически продолжаются и ни одна из сторон не потребовала их прекращения;*
3. *Призыв или поступление работника на военную службу;*
4. *Расторжение трудового договора (контракта) по инициативе работника), по инициативе администрации), либо по требованию профсоюзного органа;*
5. *Перевод работника, с его согласия, на другое предприятие, в учреждение, организацию или переход на выборную должность;*

6. Отказ работника от перевода на работу в другую местность вместе с предприятием, учреждением, организацией, а также отказ от продолжения работы в связи с изменением существенных условий труда;

7. Вступление в силу приговора суда, которым работник осужден (кроме случаев условного осуждения и отсрочки исполнения приговора) к лишению свободы, исправительным работам не по месту работы либо к иному наказанию, исключающему возможность продолжения данной работы.

Помимо этих оснований увольнение государственного служащего может быть осуществлено **по инициативе руководителя органа** в случаях:

- достижения им предельного возраста, установленного для замещения государственной должности государственной службы;
- прекращения гражданства Российской Федерации;
- несоблюдения обязанностей и ограничений, установленных для государственного служащего;
- разглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну;
- возникновения других обстоятельств, ограничивающих нахождение на государственной службе.

Предельный возраст для нахождения на государственной службе - 60 лет. Допускается продление нахождения на государственной службе государственных служащих, занимающих высшие, главные и ведущие государственные должности государственной службы и достигших предельного для нее возраста, решением руководителя соответствующего государственного органа. Однократное продление срока нахождения на государственной службе - не более чем на год. Продление службы лицу, достигшему возраста 65 лет, не допускается. После достижения этого возраста он может продолжать работу в государственных органах на условиях срочного трудового договора.

Особого внимания заслуживает вопрос об увольнении за разглашение сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну. Еще в Положении о федеральной государственной службе от 22 декабря 1993 г. на государственных служащих была возложена обязанность сохранять государственную и иную, охраняемую законом, тайну не только во время прохождения

службы, но и после ее прекращения. Поэтому при увольнении служащий обязан возвратить все документы, содержащие служебную информацию. Следует полагать, что в случае смерти это требование распространяется и на его родственников.

Состояние здоровья может быть причиной увольнения работника, если наступило стойкое снижение трудоспособности, препятствующее надлежащему исполнению трудовых обязанностей, либо если исполнение трудовых обязанностей, учитывая состояние здоровья работника, ему противопоказано.

Расторжение трудового договора (контракта) по инициативе администрации по основаниям пункта 2 статьи 33 КЗоТ Российской Федерации возможно в случае обнаружившегося несоответствия работника занимаемой должности или выполняемой работе вследствие состояния здоровья, препятствующего продолжению данной работы.

В случае если *по заключению* медико-социальной экспертной комиссии работник признан нетрудоспособным, администрация предприятия, учреждения, организации *обязана расторгнуть* трудовой договор (контракт) с работником по основанию пункта 2 статьи 33 КЗоТ Российской Федерации и в соответствии со статьей 36 КЗоТ Российской Федерации *выплатить работнику выходное пособие* не менее двухнедельного среднего заработка.

Если в соответствии со справкой медико-социальной экспертной комиссии установлена группа инвалидности и рекомендовано работать в особых, облегченных условиях, то увольнение по основанию, предусмотренному пунктом 2 статьи 33 КЗоТ Российской Федерации, не допускается. Администрация по возможности *обязана сообщать работнику соответствующие условия* или *перевести, с его согласия, на другую работу.*

Условие о переводе считается выполненным, если предлагаемая работа соответствует роду деятельности работника. Лишь при ее отсутствии может быть предложена другая работа, то есть работа, не соответствующая роду деятельности, специальности работника.

Конституционный Суд Российской Федерации, как это предусмотрено пунктом 4 статьи 125 Конституции, по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность

закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле. Его постановлениями, в том числе по вопросу увольнения, также надлежит руководствоваться в правоприменительной практике

Подводя итог, можно сделать вывод, что под прохождением государственной службы понимается система юридических факторов, вызывающих возникновение, изменение и прекращение государственно-служебных отношений: прием (зачисление) на государственную службу; аттестация государственных служащих; перемещение по службе; стимулирование служебной деятельности служащих; ответственность государственных служащих; прекращение государственной службы. Порядок прохождения государственной службы определяется законами и иными правовыми актами с учетом вида государственной службы, ее особенностей и категорий государственных должностей.

Заключение

На основании проведенного анализа института государственной службы можно сделать вывод, что она представляет собой профессиональную деятельность, предполагающую наличие у лица соответствующего профессионального образования и соответствующей специализации. Профессионализм и компетентность государственных служащих являются законодательно установленным принципом государственной службы Российской Федерации. За принимаемые и принимаемые решения, неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей государственные служащие несут юридическую ответственность.

Значение государственной службы обуславливается тем, что среди всех вопросов, решаемых государством, стержневым является вопрос о кадрах, в первую очередь руководителей. Именно государственный аппарат призван претворять в жизнь реформы, новые идеи и законоположения. Эффективное использование кадрового потенциала государства — приоритетная общенациональная задача. Проводимое реформирование государственной службы должно обеспечить четкую, эффективную и экономную деятельность государственного аппарата.

Кроме того, при определении административно-правового статуса государственных служащих особо важное значение имеет правильное понимание правового значения и классификации государственных должностей государственной службы.

Государственный служащий - это лицо, профессионально осуществляющее деятельность по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации и ее субъектов, государственных органов, а также лиц, занимающих государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов Российской Федерации.

Преобразования, происходящие в системе российского административного права, во многом связаны с осуществляемыми в нашей стране судебной, правовой и административной реформами. Ученые продолжают обсуждать вопросы взаимосвязи государственной службы и гражданского общества, а также общие вопросы реформирования государственно-служебного законодательства. Очевидно, было бы правильным установление конечных целей реформирования административного права. Совершенно необходимым является построение модели изменения содержания административно-правового регулирования, которая неизбежно будет складываться в результате проводимых преобразований в административной сфере.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993г. в ред. Указа Президента Российской Федерации от 21.07.2007 №5-ФКЗ. // Собрание законодательства РФ. – 23.07.2007.
2. Федеральный закон Российской Федерации № 58-ФЗ 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации».
3. Федеральный закон Российской Федерации № 79 от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации».
4. Комментарий Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации (постатейный) / Под ред. А.Н. Козырина , 2006.
5. Федеральный закон Российской Федерации №25-ФЗ от 02.03.2007 г.

«О муниципальной службе в Российской Федерации» // Российская газета. – 07.03.2007.

6. Указ Президента Российской Федерации № 112 от 1 февраля 2005 г. «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации».

7. Указ Президента Российской Федерации № 110 от 1 февраля 2005 г «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации».

8. Федеральный закон Российской Федерации от 27.05.1998 №76-ФЗ (ред. от 24.07.2007) «О статусе военнослужащих».

9. Федеральный закон Российской Федерации №53-ФЗ от 28.03.1998 г. (ред. от 30.10.2007) «О воинской обязанности и военной службе» // Российская газета. – 07.11.2007.

10. Федеральный закон Российской Федерации №118-ФЗ от 21.07.1997 «О судебных приставах» (ред. от 03.03.2007) // Российская газета. – 07.03.2007.

11. Федеральный закон Российской Федерации №2202 от 17.01.1992 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 24.07.2007).

12. Федеральный закон Российской Федерации № 1026-1 от 18 апреля 1991 . «О милиции» (ред. от 02.03.2007).

13. Постановление Верховного Совета Российской Федерации № 4202-1 от 23 декабря 1992 года «Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации».

14. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. - М.: РАГС, 2004. – 272с.

15. Административное право России: курс лекций/ К.С. Бельский (и др.); под ред. Н.Ю. Хамановой.- М.: ТК Велби, Изд- во Проспект, 2007. С. 84.

16. Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России: Учебник. - М.: Юристь, 2005. – 352с.

17. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов. - М.: Норма, 2007. – 816с.

18. Государственная гражданская служба. Учебник. / Под ред. В.Г. Игнатова. – М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов – на – Дону: ИКЦ «МарТ», 2005. – 512с.

19. Доровских Ю.М. Правовые и организационные основы системы государственной службы России: о Федеральном законе «О системе государствен-

- ной службы Российской Федерации» // Трудовое право. - 2004. - №2. - С.55–59.
20. Барышев Н.П. Государственная служба. Взгляд изнутри и извне // «Гражданин и право», №1, я. 2006. . С. 85-91.
21. Белов М.В. Правовое регулирование рабочего времени и времени отдыха: Учебное пособие. – Саратов: СЮИ МВД России, 2004. – 64 с.
22. Киселев С.Г. Государственная гражданская служба. Учебное пособие. – М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2007. – 192с.
23. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. - М.: Юристъ, 1997. – 280с.
24. Мальцев Г.В. Государственная служба Российской Федерации: понятийный аппарат как отражение процессов и проблем обновления. М.: Инфра-М, 2005.
25. Митин А.Н. Система государственной службы: проблемы реформирования и развития. // Российский юридический журнал. - 2005. - №5. - С.7-9.
26. Романов Е. Проблемы правового регулирования отдельных вопросов социального обеспечения на федеральной государственной гражданской службе // Государственная служба. – 2006. - №1. – С.5-9.
27. Романов Е. Социальное обеспечение федеральных государственных гражданских служащих // Государственная служба. – 2006. - №4. - С.11-20.
28. Стариков Ю.И. Курс общего административного права. В 3 т. - М.: Изд-во НОРМА (Издательская группа НОРМА - ИНФА М.). 2002. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – 728с.
29. Чумарин И.Г. Аттестация работников: оцениваем не только профессионализм, но и доверие. // Кадры предприятия. 2004. - № 11, С.41-44.
30. Черепанов А..В. Административно-правовые основы государственной и муниципальной службы: учебное пособие / А.В. Черепанов, А.Д. Магденко. – Челябинск: Челябинский юридический институт МВД России, 2007. – 202 с.
31. Щукин В.В. Правоохранительная служба в системе государственной службы Российской Федерации. // Российский следователь. - 2005. - №6. - С.56-59.
32. Шпаковский Ю.Г., Романов Е.Ю. Социальная защита государственных служащих в современной России // Право и безопасность. - 2005. - №3. - С.25.

Учебное пособие

к.п.н. **Сидорова** Маргарита Владимировна

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА

Свидетельство о государственной аккредитации

Рег. № 0440 от 22.12.06 г.

Подписано в печать _____ 2008 г. Формат 60x90/16.

Усл. печ. л. - _____. Тираж _____. Заказ № _____.

Орловский юридический институт МВД РФ.

302027, Орел, Игнатова, 2.